Deutscher Bundestag **Drucksache 19/8505**

19. Wahlperiode 19.03.2019

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Albrecht Glaser, Dr. Marc Jongen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/2674 –

Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsstellung und die Finanzierung parteinaher Stiftungen

A. Problem

Nach allgemeiner Ansicht leisten die sogenannten parteinahen Stiftungen einen wichtigen Beitrag für die politische Bildungsarbeit. Sie stärken demokratische Strukturen und stützen unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung.

Allerdings sind die parteinahen Stiftungen keine staatlichen Institutionen und mit keinen hoheitlichen Aufgaben betraut, sie werden in der Verfassung nicht erwähnt.

Dennoch erhalten die sogenannten parteinahen Stiftungen, die ihrer Rechtsnatur nach bis auf eine Ausnahme Vereine sind, erhebliche öffentliche Mittel. Sie werden in Form von „Globalzuschüssen" aus dem Haushalt des Bundesministeriums des Innern und zusätzlich als „Projektfördermittel" vom Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, vom Auswärtigen Amt und anderen staatlichen Stellen gezahlt.

Die dafür ausgegebenen Steuergelder sind in den vergangenen drei Jahrzehnten gestiegen: Allein die aus dem Bundeshaushalt den parteinahen Stiftungen jährlich zufließenden Mittel wurden im Zeitraum von 1990 bis 2017 von damals 260.323.000 DM auf 581.428.000 Euro erhöht, (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der AfD-Fraktion vom 23.01.2018, Drucksache 19/503) d. h. nominal um das 4,5 fache. Selbst bei Berücksichtigung der Inflation handelt es sich dabei real um mehr als eine Verdreifachung des Geldzuflusses. Dieser Zuwachs bewegt sich außerhalb aller Vergleichbarkeit etwa von Steigerungen des Haushaltsvolumens des Bundes, des allgemeinen Wirtschaftswachstums oder anderer angemessen heranziehbarer Kenngrößen.

Im Gegensatz zur Parteienfinanzierung nach dem Parteiengesetz, für die eine „absolute Obergrenze" (§ 18 Abs. 2, § 19a Abs. 5 PartG) und „relative Obergrenzen" (§ 18 Abs. 5, § 19a Abs. 5 PartG) festgelegt sind, gibt es für die parteinahen Stif-

tungen keine Regelung in einem Leistungsgesetz, das absolute Zuwendungsgrenzen festlegt. Inzwischen wird für die Finanzierung der parteinahen Stiftungen das 3,6-fache an Steuergeld aufgebracht wie für die staatliche Parteienfinanzierung. Dies hat zuletzt der Bund der Steuerzahler gerügt (Die Welt vom 12.2.2018, „Parteinahe Stiftungen kosten Steuerzahler 581 Millionen“). Die Mittel, welche die parteinahen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt bekommen, sind zudem auf eine Vielzahl von Einzeltiteln verteilt.

Weiterhin unterhalten die parteinahen Stiftungen fast 300 Repräsentanzen im Ausland und beeinflussen direkt oder indirekt den politischen Prozess in den betreffenden Ländern oder wirken auf ihn ein, ohne dass sie eine dafür ausreichende demokratische Legitimation besitzen. Eine solche Legitimation ist erforderlich, soweit sich die parteinahen Stiftungen aus Steuermitteln finanzieren. Das Finanzierungssystem der parteinahen Stiftungen ist somit intransparent, seine Kontrolle durch das Parlament mangelhaft und die Aktivitäten der Stiftungen, insbesondere im Ausland, sind unter demokratie- und damit legitimationstheoretischen Gesichtspunkten fragwürdig.

Es gibt kein Gesetz und damit keine Rechtsgrundlage, die die Arbeit und Finanzierung der sogenannten parteinahen Stiftungen regelt, also kein eigenständiges Leistungsgesetz wie etwa das Parteiengesetz, das die Parteienfinanzierung regelt. Alle Zahlungen erfolgen allein auf der Rechtsgrundlage des jeweiligen Haushaltsgesetzes.

Das monierten in der Vergangenheit auch immer wieder Vertreter aus Politik, Wissenschaft und Medien. So spricht beispielsweise der Parteienforscher Hans Herbert von Armin (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) seit Jahren von einer „rechtlichen Grauzone“, in der sich die Finanzierung der parteinahen Stiftungen bewege.

Die von Bundespräsident Richard von Weizsäcker im April 1992 eingesetzte Sachverständigenkommission zur Parteienfinanzierung kritisierte die fehlenden Rechtsgrundlagen der Finanzierung, die mangelnde Transparenz der Vergabepraxis und die unzureichende Erfolgskontrolle. Sie schlug ein Bundesgesetz vor, das diese Probleme beheben sollte („Gesetzgebungsvorbehalt“) und begründete dies wie folgt:

„Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich entnehmen, dass das Gericht eine gesetzliche Regelung für die Grundlagen der staatlichen Parteienfinanzierung verlangt (BVerfGE 85, 264 (291)). Die hierfür maßgeblichen Gründe aus dem Demokratieprinzip gelten gleichermaßen für die Stiftungsfinanzierung. (…) Das Bundesverfassungsgericht konnte die Frage nach dem Gesetzesvorbehalt im Stiftungsurteil (BVerfGE 73, 1 (39)) noch offenlassen, da die Antragstellerin in diesem Verfahren aus einem Verstoß keine Verletzung in eigenen Rechten hätte herleiten können. Es gelten jedoch die gleichen Grundsätze wie bei der Fraktionsfinanzierung. Eine Einstellung der Zuwendungen allein in einen Haushaltsplan reicht nicht aus; denn dies geschieht, ohne dass die Öffentlichkeit hinreichend Gelegenheit hätte, davon Kenntnis zu nehmen. Der aus dem Demokratieprinzip fließende Gesetzesvorbehalt verlangt deswegen eine öffentlichkeitswirksames Gesetzgebungsverfahren auch für die Finanzierung der parteinahen Stiftungen.“ (Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, Drucksache 12/4425, S. 40 f.)

Im Unterschied zur Regelung der Parteienfinanzierung, für die detaillierte gesetzgeberische Regelungen im Parteiengesetz danach geschaffen wurden, welche sich in hohem Maße an die Empfehlungen der Kommission angelehnt haben, gibt es ein solches Gesetz zur Regelung der Institution „parteinaher Stiftungen“ und ihrer Finanzierung bis heute nicht.

Im Jahr 1994 wurden in der Zeitschrift „Der Spiegel“ die parteinahen Stiftungen als „gesetzlose Fünf“ bezeichnet („Der Spiegel“ vom 26.12.1994). In jüngster Zeit bemängelten der „Bund der Steuerzahler“ sowie „Transparency International“ eine nicht hinreichende gesetzliche Grundlage und fehlende Finanzierungsberichte („Die Welt“ vom 6.10.2014).

Um das Regelungsdefizit zu beenden, wurden schon mehrfach konkrete Entwürfe für ein Parteistiftungsgesetz angeregt, ohne dass diese bisher vom Bundestag aufgegriffen worden sind. (vgl. z. B. Meertens/Wolf: Gesellschaftlicher Auftrag und staatliche Finanzierung politischer Stiftungen, in: ZRP 1996, Heft 11, S. 440-447 oder Heike Merten: Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, Baden-Baden 1999). Im Jahr 2000 schlug erneut ein Autorenkollektiv einen Gesetzentwurf vor, an dem sich der vorliegende Antrag der AfD-Fraktion orientiert. (Kretschmer/Merten/Morlok: Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, ZG 1/2000, S. 41-62.)

B. Lösung

Um die „rechtliche Grauzone“ zu beseitigen, ist es daher verfassungsrechtlich geboten, dem Status und dem Finanzierungssystem der sogenannten parteinahen Stiftungen eine rechtliche Grundlage zu geben – also ein Gesetz zu verabschieden, welches das Recht der parteinahen Stiftungen hinsichtlich ihres rechtlichen Status und der Finanzierung mit Haushaltsmitteln des Bundes regelt.

Der seit Jahrzehnten bis zur Jetztzeit bestehende Zustand muss als rechtsstaatswidrig charakterisiert werden. Dem Kernprinzip der freiheitlich-demokratischen Grundordnung muss auch auf dem sensiblen Felde materieller Unterstützung parteinaher politischer Aktivitäten mit dreistelligen Millionenbeträgen Rechnung getragen werden. Als Lösungsvorschlag legt die AfD-Bundestagsfraktion den beigefügten Gesetzentwurf vor, der als Grundlage der notwendigen gesetzgeberischen Beordnung dienen soll.

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Die allgemeinen Bestimmungen einer parteinahen Stiftung richten sich nach dem Stiftungsrecht des Bundeslandes, in welchem die Stiftung ihren Sitz hat und nur die besonderen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Anerkennung als parteinah, der Finanzierung durch Bundesmittel sowie die Mittelverwendungskontrolle werden in einem Bundesgesetz geregelt.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Die Mittel, welche die Stiftungen aus dem Bundeshaushalt bekommen, sind zudem auf eine Vielzahl von Einzeltiteln verteilt. Ähnliches gilt für die Zuwendungen.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Die Belastung für den öffentlichen Haushalt der Bundesrepublik Deutschland wird sich entsprechend der Intention dieses Gesetzes deutlich reduzieren.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/2674 abzulehnen.

Berlin, den 13. März 2019

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Ansgar Heveling Berichterstatter	**Mahmut Özdemir (Duisburg)** Berichterstatter	**Jochen Haug** Berichterstatter
Linda Teuteberg Berichterstatterin	**Petra Pau** Berichterstatterin	**Britta Haßelmann** Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Ansgar Heveling, Mahmut Özdemir (Duisburg), Jochen Haug, Linda Teuteberg, Petra Pau und Britta Haßelmann

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/2674** wurde in der 40. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. Juni 2018 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Auswärtigen Ausschuss, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung sowie den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 16. Sitzung am 26. September 2018 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 33. Sitzung am 13. März 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 21. Sitzung am 13. März 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 29. Sitzung am 13. März 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/2674 in seiner 43. Sitzung am 13. März 2019 abschließend beraten und empfiehlt die Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

IV. Begründung

Die **Fraktion der CDU/CSU** macht deutlich, es gebe keine Notwendigkeit für den Regelungsgehalt des vorgelegten Gesetzentwurfs. Es gehe lediglich um die Frage, ob es einer eigenen gesetzlichen Grundlage für die parteinahen Stiftungen bedürfe. Hiermit habe sich das Bundesverfassungsgericht bereits intensiv befasst. Es gebe keine Hinweise, dass das Gericht eine gesetzliche Grundlage für erforderlich erachte. Zu diesem Ergebnis sei auch im Jahr 2016 das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg gekommen. Das bestehende System, wodurch politische Stiftungen durch das Haushaltsgesetz mit globalen Mitteln ausgestattet würden, reiche als gesetzliche Legitimation aus. Daher lehne man den Gesetzentwurf ab.

Die **Fraktion der SPD** kritisiert, die AfD verfalle einem Irrglauben, wenn sie darlege, die durch ständige Rechtsprechung bestätigte Praxis der Finanzierung parteinaher Stiftungen sei rechtswidrig. Auch inhaltlich sei der Gesetzentwurf unzutreffend. Die globalen Zuschüsse betrügen gerade einmal ein Viertel der Gesamteinnahmen. Dem Deutschen Bundestag müsse es freistehen, zu entscheiden, welche Institutionen und welche Projekte er mit welchen Haushaltstiteln unterstützen wolle.

Die **Fraktion der AfD** betont, Kern des Anliegens sei es, für den Bereich der politischen Stiftungen eine gesetzliche Grundlage zu schaffen und verweist darauf, dass sich das Bundesverfassungsgericht bislang nicht zu der Frage des Erfordernisses einer gesetzlichen Grundlage geäußert habe. Eine solche werde unter Verweis auf die Wesentlichkeitstheorie von namhaften Professoren gefordert. Gesetzliche Grundlage könne nicht bloß der Bundeshaushalt sein. Wenn man jedoch davon ausgehe, dass es im Bereich der politischen Stiftungen keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gebe, so folge darauf, dass auch keine Finanzierungskompetenz bestehe. Darauf folge, dass zumindest die bisherigen Globalzuschüsse unzulässig seien. Auf diese Problematik wolle die Fraktion der AfD aufmerksam machen und entsprechende gesetzliche Regelungen schaffen.

Die **Fraktion der FDP** hebt hervor, offen für die Diskussion über die Stärkung der Arbeit politischer Stiftungen und der Schaffung gesetzlicher Grundlagen zu sein. Verfassungsrechtlich sei dies jedoch nicht notwendig. Inhaltlich sei der Vorschlag der AfD untauglich und enthalte Zuspitzungen und Halbwahrheiten. Ziel sei es offenbar, demokratische Institutionen zu delegitimieren. Politische Stiftungen unterlägen einer vielfältigen parlamentarischen, ministeriellen und öffentlichen Kontrolle. Es gehe der AfD lediglich darum, sich selbst möglichst schnell Geldtöpfe zu erschließen, um entsprechende Mittel zugewiesen zu bekommen. Auch die vorgeschlagenen Einschränkungen des Selbstorganisationsrechts der Stiftungen sowie die Streichung der Auslandsarbeit seien abzulehnen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärt, eine gesetzliche Regelung sei zwar möglich, jedoch nicht notwendig. Es gebe daher keinen Grund, dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Dies betreffe sowohl das Thema der Auslandsaktivitäten, als auch die versuchte Gleichsetzung von Stiftungen mit Parteien. Auch sei der Versuch einer Selbstbedienungsmentalität der AfD zu erkennen, möglichst noch in dieser Legislaturperiode Geldmittel abzugreifen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** weist auf den Widerspruch der AfD-Fraktion hin, einerseits politische Stiftungen zu diskreditieren und auf der anderen Seite zu versuchen, durch das vorgelegte Gesetz selbst Stiftungsunterstützungen zu erhalten. Inhaltlich sehe man jedoch in der Tat die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage. Dies sei im Hinblick auf mehr Transparenz erforderlich. Hierüber gebe es mit den übrigen Fraktionen weiter Gesprächsbedarf. Der Vorschlag der AfD sei hierzu jedoch nicht geeignet.

Berlin, den 13. März 2019

Ansgar Heveling Berichterstatter	**Mahmut Özdemir (Duisburg)** Berichterstatter	**Jochen Haug** Berichterstatter
Linda Teuteberg Berichterstatterin	**Petra Pau** Berichterstatterin	**Britta Haßelmann** Berichterstatterin



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333